

# 平成 25 年度社会保障予算

## — 政権交代後における 15 か月予算 —

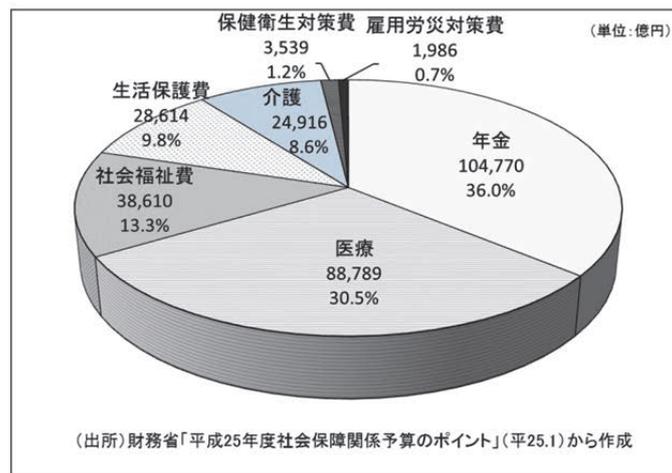
厚生労働委員会調査室 まつの はるな  
松野 晴菜

### 1. はじめに

平成 25 年度一般会計予算（92 兆 6, 115 億円）における社会保障関係費は 29 兆 1, 224 億円であり、一般会計予算の 31. 4% を占めている。地方交付税交付金及び国債費等を除いた一般歳出（53 兆 9, 774 億円）における社会保障関係費の割合は 54. 0% となっており、平成 22 年度以降 4 年連続で 5 割を超える規模となった。前年度当初予算比では、2 兆 7, 323 億円<sup>1</sup>（+10. 4%）増額したことになるが、平成 24 年度当初予算においては、年金交付国債により賄うこととされていた<sup>2</sup>基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 と 36. 5%<sup>3</sup>分の差額 2 兆 5, 044 億円は計上されていなかったため、差額分を含んだ額で比較すると、対前年度比で 2, 279 億円（+0. 8%）の増額となる。

社会保障関係費の内訳は、年金 10 兆 4, 770 億円（対前年度比+28. 7%（▲1. 6%<sup>4</sup>））、医療 8 兆 8, 789 億円（対前年度比+3. 2%）、介護 2 兆 4, 916 億円（対前年度比+6. 5%）、生活保護費 2 兆 8, 614 億円（対前年度比+1. 0%）、社会福祉費 3 兆 8, 610 億円（対前年度比▲0. 4%）、保健衛生対策費 3, 539 億円（対前年度比▲6. 6%）、雇用労災対策費 1, 986 億円（対前年度比▲9. 9%）である（図参照）。

図 平成 25 年度社会保障関係予算内訳



<sup>1</sup> 消費税引上げ分を償還財源として確保したつなぎ公債（年金特例公債）で賄うこととされている基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 と 36. 5% 分の差額が含まれている。

<sup>2</sup> 詳細は、後述 3（1）アに記載。

<sup>3</sup> 平成 16 年の年金制度改正により、年金国庫負担割合 2 分の 1 を実現するため、国庫負担割合は段階的に引き上げられ、平成 19 年度に  $1/3 + 32/1000$ （≒36. 5%）となった。

<sup>4</sup> 基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 と 36. 5% 分の差額のうち、社会保障関係費を含んだ場合。対前年度比で減少したのは、前々年度（23 年度）の精算額等の影響によるものである。

平成 25 年度予算に関しては、衆議院議員総選挙が平成 24 年 12 月 16 日に行われた結果、政権交代がなされたため例年より約 1 か月遅い異例<sup>5</sup>の予算編成となっている。また、自公政権下では、平成 14 年度から自然増の削減<sup>6</sup>を行っていたが、「経済財政改革の基本方針 2009」（平成 21 年 6 月 23 日閣議決定）により社会保障費の自然増抑制方針が事実上、撤回された。民主党を中心とした連立政権においては、社会保障費の自然増が認められたが、安倍政権においても自然増が認められるかが注目されていた。

本稿では、平成 25 年度予算の編成過程を踏まえた上で、厚生労働省における主要事項について概観したい。

## 2. 平成 25 年度予算編成過程

### (1) 政権交代前の流れ

社会保障に関しては高齢化等に伴い、一般会計予算における年金や医療、介護等の自然増が毎年約 1 兆円ずつある中で、民主党を中心とした連立政権においても社会保障関係費の安定財源の確保と財政健全化が課題となっていた。野田内閣の下、平成 24 年 2 月 17 日には社会保障の充実とその安定財源確保及び財政健全化を目的とした「社会保障・税一体改革大綱」（以下「一体改革大綱」という。）が閣議決定された。一体改革大綱等に基づき提出された消費税率引上げや年金制度改正等の関連法案（議員提出法案を含む。）が、衆参両院に設置された社会保障と税の一体改革に関する特別委員会において審議され、成立した<sup>7</sup>。消費税率引上げ関連 2 法案の成立により、現在 5%となっている消費税率を平成 26 年 4 月から 8%に、平成 27 年 10 月から 10%へと段階的に引き上げられることとなった<sup>8</sup>。消費税率引上げによる増収分の使途としては、1%程度を子育て支援や医療・介護等の社会保障の充実、4%程度を既存の社会保障の安定化に充てることとしている。

平成 25 年度予算の概算要求組替え基準（平成 24 年 8 月 17 日閣議決定）では、高齢化等に伴う自然増（8,400 億円）が認められ、また、日本再生戦略（平成 24 年 7 月 31 日閣議決定）に適合する施策のうち、グリーン、ライフ、農林漁業の分野に係るものについて

<sup>5</sup> 前回、越年編成が行われたのは細川政権時の平成 6 年度予算であり、今回は 19 年ぶりとなっている。

<sup>6</sup> 社会保障費においては、平成 14～18 年度の 5 年間に、国の一般会計予算ベースで約 1.1 兆円の伸びの削減（国・地方合わせて約 1.6 兆円相当の伸びの抑制）が行われ、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006 について（平成 18 年 7 月 7 日閣議決定）」においても「今後 5 年間に於いても改革努力を継続することとする」との方針が出されていた。

<sup>7</sup> 公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 62 号）、被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 63 号）、社会保障制度改革推進法（平成 24 年法律第 64 号）、子ども・子育て支援法（平成 24 年法律第 65 号）、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 66 号）、子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成 24 年法律第 67 号）、社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律（平成 24 年法律第 68 号）及び社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 69 号）。

<sup>8</sup> 「消費税率の引上げに当たっては経済状況を好転することを条件として実施する」との景気条項が平成 24 年法律第 68 号及び第 69 号の附則に明記されている。

は「特別重点要求<sup>9</sup>」、日本再生戦略に関連する施策については「重点要求」ができることとされた。厚生労働省の平成 25 年度一般会計予算概算要求額は概算要求時点で初めて 30 兆円を超え 30 兆 266 億円となり、特別重点要求及び重点要求の合計額は 1,088 億円であった<sup>10</sup>。予算編成過程で検討されるもの（いわゆる事項要求）として、①医療保険における 70 歳以上 75 歳未満の患者負担の取扱い、②過去の年金国庫負担の繰延べの返済、③年金保険料の事務費への充当の解消、④社会保障・税番号制度関係システムの導入、⑤雇用保険・求職者支援の国庫負担の本則戻し、⑥高齢者医療支援金の総報酬に応じた負担と協会けんぽ<sup>11</sup>の国庫補助の取扱い、⑦生活保護基準の検証・見直し、⑧難病対策等の見直し等が挙げられた。

平成 24 年 10 月 30 日に、予算編成に関する政府・与党会議の初会合が開かれ、同年 11 月 30 日には「平成 25 年度予算編成の基本方針（骨子）」が予算編成に関する閣僚委員会において決定された。一般会計歳出から国債費等を除いた基礎的財政収支対象経費を 71 兆円以下に抑えるとともに、医療イノベーション 5 年戦略や日本再生戦略の実現のために、革新的医薬品及び医療機器の創出並びに再生医療及び個別化医療の実現に係る施策等に対し、重点的に予算配分するという方針が打ち出された。

なお、平成 24 年 10 月 17 日の総理指示に基づき、日本再生戦略の施策の前倒しや防災・減災対策を盛り込んだ「経済危機対応・地域活性化予備費等の活用」が同月 26 日に閣議決定された。同時に使用決定した一般予備費及び既存基金の活用と合わせて総額で国費 4,000 億円超、事業費 7,500 億円超となった。厚生労働省所管の合計額は 120 億円であり、iPS 細胞の研究開発や水道施設の防災・減災対策等が盛り込まれた。予備費使用と併せて成長分野における非正規雇用労働者をはじめとする人材へのキャリア・アップの支援を推進するため緊急人材育成・就職支援基金を最大 300 億円程度活用する。通常であれば、補正予算を組むところ、与野党の対立から難しく予備費を利用したという背景がある<sup>12</sup>。

<sup>9</sup> グリーン分野に係る特別重点要求額に 4 分の 1 を乗じた金額、ライフ・農林漁業分野に係る特別重点要求額に 2 分の 1 を乗じた金額及び重点要求額に 1.5 分の 1 を乗じた金額を合計した金額が、特別重点要求・重点要求可能額（前年度当初予算におけるその他の経費に相当する額とその他の経費の平成 25 年度要求額との差額）を超えない限り、「特別重点要求及び重点要求」を行うことができることとする。そのほか、「日本再生戦略」に関連する施策について、前年度当初予算における国家機関費等に相当する額と国家機関費等の平成 25 年度要求額との差額の 1.2 倍の金額の範囲内で、「重点要求」することができる。なお、その他の経費に関しては対前年度比 10%削減、国家機関費等に関しては対前年度比 3%削減の旨、明記されている。

<sup>10</sup> 特別重点要求（ライフ分野）：①創薬支援ネットワークの構築、②重点領域の創薬研究開発の推進、③臨床研究・治験環境の整備、④審査の合理化・迅速化・質の向上と安全対策の強化など、⑤イノベーションの適切な評価、⑥再生医療の推進、⑦個別化医療の推進（①～⑦に関しては医療イノベーション 5 年戦略の着実な推進）、⑧地域医療の強化のための緊急対策、⑨認知症施策推進 5 年計画の着実な実施、⑩がんに対する質の高い医療提供体制の構築。重点要求：①障害者の日常生活・社会生活支援のための体制の整備、②地域子ども・子育て支援基盤の再生、③生活支援戦略の着実な実施、④地域雇用創造総合プログラム（仮称）、⑤安全で安心できる水道水の供給に向けた高度浄水処理の推進。

<sup>11</sup> 正式名称は、全国健康保険協会である。

<sup>12</sup> また、平成 24 年 11 月 16 日の総理指示に基づき、同月 30 日には、「経済危機対応・地域活性化予備費等の活用（第二弾）」が閣議決定された。国費 8,803 億円、事業費約 1.2 兆円の規模となっており、併せて衆議院総選挙関係経費など 870 億円の一般予備費の使用を決定した。厚生労働省所管の合計額は、3,414 億円となっており、保育所・障害者施設等の整備や雇用対策・生活保護受給者の就労支援等が盛り込まれた。そのほか、東日本大震災復興特別会計予備費として、仮設住宅の機能充実や被災地域における地域医療の再生支援等に 1,161 億円が計上された。

## (2) 政権交代後の流れ

平成24年12月26日に発足した第2次安倍政権においては、同日及び翌27日の総理指示等の下、平成24年度補正予算と平成25年度予算を合わせた「15か月予算」を念頭に、平成25年度予算の概算要求の見直しがなされた。前政権のマニフェストに基づいた要求や「日本再生戦略」を踏まえた重点要求等について各大臣が施策の意義を見直した上で、必要に応じ、「復興・防災対策」、「成長による富の創出」及び「暮らしの安心・地域活性化」の3分野に重点化した要求に入れ替えることとし、平成25年1月11日までに財務省に提出することとされた。

概算要求見直し後における厚生労働省の平成25年度一般会計予算概算要求額は29兆9,287億円であり、野田政権時の概算要求額（平成24年9月7日時点）と比較すると979億円の減額であった。なお、民主党を中心とした連立政権以前の自公政権においては平成21年度予算まで、自然増を2,200億円抑制することとされていたが、本概算要求においては野田政権で全額確保されていた自然増8,400億円分は変更せず要求された。

平成25年1月22日には、経済財政諮問会議<sup>13</sup>において「平成25年度予算編成の基本方針」が提示され、同月24日に閣議決定された。「歳出分野における主な留意事項等」として、少子高齢化が進展する中で、持続可能な社会保障制度を構築するため、社会保障の安定財源を確保するとともに、国民負担の増大を極力抑制する観点から、重点化に取り組むため、社会保障制度改革推進法に沿って、社会保障制度改革国民会議における議論を促進する旨、また、生活保護については、不正受給対策を徹底するとともに、自立・就労などの支援施策と併せて、生活扶助基準や医療扶助の適正化を行う旨が明記された。

その後、平成25年1月29日に平成25年度予算が閣議決定され、最終的な厚生労働省の一般会計予算は29兆4,321億円とされた。なお、前述の事項要求のうち、③年金保険料の事務費への充当の解消及び④社会保障・税番号制度関係システムの導入は概算要求見直しまでに取り下げられ、②過去の年金国庫負担の繰延べの返済及び⑤雇用保険・求職者支援の国庫負担の本則戻しに関しても、結果として予算措置されなかった。

## (3) 平成24年度補正予算

平成25年度予算に先立ち、平成25年1月11日、「復興・防災対策」、「成長による富の創出」、「暮らしの安心・地域活性化」の3分野の施策を重点化した「日本経済再生に向けた緊急経済対策」が閣議決定された。本対策により、実質国内総生産（GDP）約2%の押し上げ効果、約60万人の雇用創出効果を見込んでおり、予算措置として、平成25年1月15日、平成24年度補正予算が閣議決定された。平成24年度補正予算の総額は13兆1,054億円となっており、リーマンショック後の平成21年度第1次補正予算に次いで、大規模な

<sup>13</sup> 内閣の重要政策に関して、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に資するため、内閣総理大臣又は内閣官房長官を長とし、関係大臣及び学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための機関として、内閣府に置かれている。民主党政権以降、休会状態だったため、3年半ぶりに開催された。平成25年会議においては、民間議員が4名参加している。

ものとなっている。厚生労働省所管分は3兆2,198億円となっているが、平成24年度当初予算において計上されなかった基礎年金国庫負担割合2分の1と36.5%分の差額である2兆4,879億円が含まれている。なお、本補正予算は15か月予算の一部を構成しているため、以下、平成25年度予算と併せて説明したい。

### 3. 平成25年度予算の主要事項

#### (1) 年金

##### ア 基礎年金国庫負担割合2分の1の維持

基礎年金国庫負担割合2分の1を維持するために、2分の1と36.5%分の差額（厚生労働省所管分）として平成24年度補正予算においては2兆4,879億円が、平成25年度予算においては2兆5,017億円が計上されている<sup>14</sup>。

平成24年度においては当初、「平成24年度以降の基礎年金国庫負担の取扱い等について」（平成23年12月22日財務大臣及び厚生労働大臣合意）に基づき、消費税率引上げ分を償還財源とする年金交付国債<sup>15</sup>により、財源を確保することとし、一体改革大綱においても、その旨が明記されていた。年金交付国債に関しては年金積立金を取り崩すことに対する懸念、償還が求められるまで当面予算に計上されない点等から、自民党や公明党<sup>16</sup>から粉飾だとの批判を受け、平成24年6月15日の民主党、自民党、公明党による3党合意に伴い、交付国債での財源の確保は撤回されることとなった。その後、政府内において、赤字国債の一種である年金特例公債<sup>17</sup>を利用し、平成25年度も平成24年度と同様の措置を採ることとした。これにより、消費税率引上げがなされる予定の平成26年度の前年度までの財源が確保され、平成26年度以降は消費税率引上げによる増収分により財源が恒久化された。

##### イ 特例水準の解消

現在支給されている年金額は、平成12年度から平成14年度にかけて物価下落したにもかかわらず、特例的にマイナスの物価スライドを行わず年金額を据え置いたことなどにより、本来の年金額より2.5%高い水準（特例水準）で支払われており、世代間の公平を図るため、特例水準の解消が長い間課題となっていた。当初、平成24年10月分から年金額を0.9%引き下げ、特例水準の解消が始まる予定であったが、特例水準の解消を定めた法案の成立が平成24年11月にずれ込んだため、衆議院において法案修正がな

<sup>14</sup> 厚生労働省所管分に旧郵政省分を加えた社会保障関係費は、平成24年度補正予算において2兆5,044億円、平成25年度予算において2兆5,172億円となる。

<sup>15</sup> 「年金交付国債は、交付を受けた機関から償還を求められた際に一般会計予算に計上される性質上、発行時点では新規国債発行額には計上されない。一方、年金交付国債を引き受ける年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）は年金積立金から基礎年金勘定に拠出を行うこととなるが、拠出分についてはその運用収益相当分も含めて年金交付国債が交付され、それをGPIFの資産として計上することで、年金積立金は毀損しないとされた。」（根岸隆史「社会保障・税一体改革における年金制度改正—国民年金法改正案・年金機能強化法案—」『立法と調査』（2012.5）No.328）

<sup>16</sup> 第180回国会衆議院予算委員会議録第22号21～22頁（平24.3.8）等

<sup>17</sup> 消費税増税分を財源とする年金特例公債は、通常の赤字国債と別枠で管理するため、表面上は「新規国債発行額44兆円以下」の政府目標は達成される。

され、平成 25 年 10 月分から 1.0%引き下げることとなった<sup>18</sup>。

なお、「平成 24 年平均の全国消費者物価指数」（生鮮食品を含む総合指数）の対前年比変動率が 0.0%であったため、平成 25 年 4 月分から 9 月分までの年金額は平成 24 年度と同額となる。

## （2）医療

### ア 高齢者医療の負担軽減措置

70～74 歳の医療費窓口負担軽減措置及び後期高齢者医療における低所得者等の保険料軽減措置のため、平成 24 年度補正予算において 2,683 億円が計上されており、そのうち、70～74 歳の窓口負担軽減措置に 1,898 億円が計上されている。70～74 歳の窓口負担は現在、2割負担と法定されているが、平成 20 年度から毎年度、約 2,000 億円の予算措置により 1割負担に凍結（現役並み所得者の人は 3割。）しており、平成 25 年度以降の取扱いが注目されていた。平成 25 年 1 月 9 日の社会保障審議会医療保険部会「議論の整理」においては、早急に法律上の 2割負担に戻すべきとの意見が多かったが、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（平成 25 年 1 月 11 日閣議決定）においては、「70～74 歳の医療費自己負担については、当面、1割負担を継続する措置を講じるが、本措置の在り方については、世代間の公平や高齢者に与える影響等について、低所得者対策等とあわせて引き続き検討し、早期に結論を得る。」としており、平成 25 年度当初からの 70～74 歳の窓口負担軽減措置の見直しは見送られた。

### イ 安定した医療保険制度の構築

協会けんぽへの国庫補助として、9,904 億円<sup>19</sup>が計上されている。協会けんぽの財政基盤の強化・安定化のため、平成 22 年度から平成 24 年度までの間に講じてきた特例措置を平成 26 年度まで 2 年間延長することとした。この特例措置は、リーマンショック後の景気悪化による保険料収入の激減により、協会けんぽが平成 21 年度に 4,900 億円の赤字を計上し、準備金を取り崩しても 3,200 億円の負債が生じたため、平成 22 年に健康保険法を改正して財政再建の特例措置を講じたものである。特例措置は、平成 22 年度から平成 24 年度において、①協会けんぽに対する国庫補助率の 13%から 16.4%への引上げ、②後期高齢者支援金の 3 分の 1 への総報酬割の導入、③単年度収支均衡原則の緩和（21 年度末の累積債務 3,200 億円を 3 年間で解消）を主な内容としている<sup>20</sup>。平成 25 年 1 月 9 日、社会保障審議会医療保険部会において、「議論の整理」が取りまとめられ、社会保障制度改革国民会議における議論等を踏まえた見直しが実施されるまでの間の当面の対応として、準備金を取り崩せば保険料率 10%が維持できる平成 26 年までの

<sup>18</sup> 国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 99 号）は、衆議院修正により、当初、平成 24 年 10 月分から▲0.9%、25 年 4 月分から▲0.8%、26 年 4 月分から▲0.8%となっていた特例水準解消のスケジュールが、25 年 10 月分から▲1.0%、26 年 4 月分から▲1.0%、27 年 4 月分から▲0.5%となった。

<sup>19</sup> 後期高齢者支援金分（2,163 億円）を含めると、1 兆 2,066 億円になる。

<sup>20</sup> 藤田雄大「医療保険制度における負担軽減と今後の方向性～医療保険制度の安定的運営を図るための国保法等の一部改正法～」『立法と調査』（2010.8）No. 307

2年間、現行の措置を延長することはやむを得ないとの意見が多かった。それを受け、特例措置を2年間延長するための予算が計上されることとなった<sup>21</sup>。

## ウ 難病対策

難病対策として549億円が計上され、そのうち447億円が、難病の治療研究のための医療費助成、難病対策の推進のための患者データ登録整備事業の実施など難病患者の生活支援等に、102億円が難病に関する調査・研究などの推進のために計上されている。上記447億円のうち440億円が特定疾患治療研究事業の充実に計上されている。対前年度比90億円の増加であるが、平成24年度においては特定疾患治療研究事業に対する国庫補助(350億円)に加えて、特定疾患治療研究事業の地方の超過負担に暫定的に充当した年少扶養控除の廃止等による地方増収分(269億円)が充てられていた。平成25年度においては、3大臣合意<sup>22</sup>に基づき、①特定疾患治療研究事業については、平成26年度予算において超過負担の解消を実現すべく、法制化その他必要な措置について調整を進めること、②平成25年度予算における特定疾患治療研究事業の国庫補助金については、当該事業の国費不足額が平成24年度予算における国費不足額を下回るよう、所要額を計上すること、③上記①及び②の措置を前提として、平成24年度において特定疾患治療研究事業の超過負担に暫定的に充当した年少扶養控除の廃止等による地方増収分(269億円)を子宮頸がん等ワクチン接種緊急促進基金及び妊婦健康診査支援基金を活用した国庫補助事業の一般財源化の財源として活用することとされた<sup>23</sup>。なお、平成25年度予算における特定疾患治療研究事業の国費不足額は233億円であり、平成24年度予算における国費不足額291億円を下回っている。

## エ 子宮頸がん等ワクチン接種

3ワクチン(ヒブ、小児用肺炎球菌、子宮頸がん予防)に関しては、平成22年度補正予算以降、予算措置が講じられていたが、平成25年度からは予防接種法に基づく定期接種とすることとしている。そのための予防接種法改正法案を平成25年の通常国会に提出することについて3大臣合意<sup>24</sup>がなされ、3ワクチンの定期接種費用については、年少扶養控除等の廃止による地方増収分522億円を充てることとなった。子宮頸がん等ワクチン接種緊急促進基金を活用した国庫補助事業に関しては一般財源化することとされ、平成24年度末で廃止されることとなった。

## オ 医療関連分野におけるイノベーション

野田政権においては、「医療イノベーション5か年戦略」(平成24年6月6日)を発表し、革新的な医薬品・医療機器の創出や再生医療の実用化等に力を入れていたが、安

<sup>21</sup> 平成25年度において、①協会けんぽに対する国庫補助率引上げの特例措置に要する額は2,030億円であり、②後期高齢者支援金の3分の1への総報酬割の特例措置による国庫補助の減額額は1,079億円であるため、両特例措置の国庫に対する影響額は約950億円と見込まれている。

<sup>22</sup> 「平成25年度における年少扶養控除等の見直しによる地方財政の追加増収分等の取扱い等について」(平成25年1月27日総務大臣、財務大臣、厚生労働大臣合意)

<sup>23</sup> 平成25年度における年少扶養控除等の廃止による地方財政の追加増収分としては全体で886億円がある。

<sup>24</sup> 「平成25年度における年少扶養控除等の見直しによる地方財政の追加増収分等の取扱い等について」(平成25年1月27日総務大臣、財務大臣、厚生労働大臣合意)

倍政権においても、引き続き医療関連イノベーションを促進する<sup>25</sup>とされている。医療関連分野におけるイノベーションの一体的推進等のために 130 億円が計上されており、そのうち、8つの重点領域（①がん、②難病・希少疾病、③肝炎、④感染症、⑤糖尿病、⑥脳心血管系疾患、⑦精神・神経疾患、⑧小児の先天性疾患など）における創薬研究開発等の強化に 54 億円が計上されている。（独）医薬基盤研究所に創薬支援戦略室を設置し、関係府省や（独）理化学研究所、（独）産業技術総合研究所、大学などの創薬関係機関で構成する「オールジャパンでの創薬支援体制」構築により、学術機関の研究から医薬・医療技術の実用化までの間に起きる時間的ギャップ「死の谷」に対して、8つの重点領域の有望シーズを中心に切れ目のない実用化支援をするために 6.4 億円が計上されている。

平成 24 年度補正予算においても、創薬支援機能の強化のために、（独）医薬基盤研究所において、バイオ医薬関連支援設備などの創薬スクリーニング設備の整備に 12 億円、質の高い臨床研究を推進するため、臨床研究中核病院等の整備に 33 億円、肺炎研究推進のための臨床研究基盤体制の整備に 13 億円、官民協働の開発途上国向け医薬品開発の促進に 7 億円、細胞培養加工等トレーニングセンターの設置など再生医療の臨床応用に向けた人材育成に 22 億円が計上されている。

なお、平成 24 年度補正予算においては、このほか地域再生医療基金の積み増しのために 500 億円が計上されている。平成 25 年度末までに事業を開始するものを対象としており、具体的な事業例としては、災害時の医療の確保事業（震災に備えた医療提供体制の整備の支援）、医師確保事業（地域の医療機関への勤務を条件とした医学生に対する修学資金の貸与等）、在宅医療推進事業（介護と連携した在宅医療の体制整備の支援）等が挙げられる。

### （3）生活保護

生活保護に係る国庫負担として、2兆 8,224 億円<sup>26</sup>が計上されている。生活保護の被保護実人員は平成 24 年 11 月時点で 214 万 7,303 人<sup>27</sup>となっており、平成 23 年 7 月に過去最多を更新して以来、増加傾向にある。自民党は、従来から生活保護の適正化<sup>28</sup>を主張しており、政権公約<sup>29</sup>において給付水準の原則 1 割カットを明記している。平成 25 年 1 月 18 日に社会保障審議会生活保護基準部会において、生活保護の支給水準の検証結果の報告書が取りまとめられた。その報告書により、生活保護受給者の生活扶助費と低所得者世帯の生活費水準を比較した場合、世帯人員が増えるにつれてその乖離が拡大しているなど、逆転現象が生じている場合があることが判明した。本報告書等を受け、政府は生活扶助基準等の見直しを決定した。生活扶助基準については、①生活保護基準部会における検証結果

<sup>25</sup> 「日本経済再生に向けた緊急経済対策について」（平成 25 年 1 月 11 日閣議決定）

<sup>26</sup> 内訳は生活扶助が 9,274 億円、医療扶助が 1 兆 3,146 億円、その他の 6 種の扶助の合計額が 5,804 億円となっている。

<sup>27</sup> 厚生労働省「被保護者調査（月別概要：平成 24 年 11 月分概数）」

<sup>28</sup> 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録（その一）第 12 号 15 頁（平 24.8.2）

<sup>29</sup> 重点政策 2012 自民党

を踏まえ、年齢・世帯人員・地域差による影響を調整（財政効果：90億円）、②平成20年以降の物価の動向を勘案（財政効果：本体分510億円、加算分70億円）の見直しを行う。これらの見直しにより、3年間で約670億円、そのうち平成25年度においては約150億円の財政効果が見込まれている。別途、期末一時扶助<sup>30</sup>については現在の一律に人数倍した額の支給している方法から、スケールメリットを勘案する方法へ変更（財政効果：70億円）を行うこととされた。生活扶助基準の見直しに当たっては、激変緩和措置を講じ、10%を超えない範囲で平成25年8月から平成27年までの3年程度で段階的に引き下げることとしている。また、不正受給対策の徹底や後発医薬品の原則化を含む医療扶助の適正化、生活保護受給者を含めた生活困窮者の自立・就労支援などにより、平成25年度において約450億円<sup>31</sup>の財政効果を見込んでいる。

一方で、生活扶助基準の見直し等に併せて、生活困窮者対策に152億円が計上されている。具体的には、生活保護の適正化対策等の推進に50億円、生活保護受給者等就労自立促進事業（仮称）<sup>32</sup>の創設に72億円、生活困窮者に対する新たな支援体制の構築に30億円が計上された。

#### （４）雇用

##### ア 若年者

若者の安定雇用の確保のために355億円が計上されている。全世代の完全失業率が4.3%である一方で、15～24歳の若年層の完全失業率は8.1%と全世代平均の約2倍の高さとなっており、若年者に対する雇用対策は早急に対応すべき課題となっている<sup>33</sup>。

大学などの未就職卒業者を減少させるため、ジョブサポーター<sup>34</sup>の全校担当制や大学などへのジョブサポーターの相談窓口設置・出張相談の強化を図るとともに、中小企業団体・ハローワーク・大学等間の連携強化・情報共有化などにより、関係省庁一体となって新卒者・既卒者に対する就職支援を促進するために105億円（一部東日本大震災復興特別会計）が計上されている。被災地域の安定雇用の確保を図るため、ジョブサポーターを活用し、被災新卒者などの就職支援を促進する。

また、公共職業訓練や求職者支援訓練でのジョブ・カード<sup>35</sup>の活用促進や「ジョブ・

<sup>30</sup> 期末一時扶助は食費等の出費が増える傾向にある年末に支給しているもの。期末一時扶助の見直しの財政効果は、平成25年12月のみ。

<sup>31</sup> 450億円の内訳は、就労支援の強化で340億円、医療扶助の適正化で75億円、その他適正化対策で36億円となっている。

<sup>32</sup> 生活保護受給者を含め広く生活困窮者を対象として、自治体にハローワークの常設窓口を設置するなどワンストップ型の支援体制を全国的に整備し、生活困窮者への早期支援の徹底、求職活動状況の共有化など就労支援を抜本的に強化し、生活困窮者の就労による自立を促進する。

<sup>33</sup> 総務省統計局「労働力調査（基本集計）平成24年平均（速報）」（平25.2.1）

<sup>34</sup> ジョブサポーターとは、大学などの新卒者・既卒者に対して就職活動についてのアドバイスや希望に添った求人情報の提供等の就職支援を行う専門家のことである。厚生労働省では、全国の新卒応援ハローワークやハローワークに総勢2,000人以上のジョブサポーターを配置している。

<sup>35</sup> ジョブ・カードとは、「履歴シート」「職務経歴シート」「キャリアシート」などのシートからなるファイルのことである。これを作成し、キャリア・コンサルティングを受けることで、自分の職業能力・職業意識やキャリア形成上の課題が明確となり、就職活動やその後の安定雇用に役立てることができる。一定の職業訓練を修了した者には、「評価シート」が交付され、ジョブ・カードの一部として追加が可能となっている。

カード普及サポーター企業<sup>36</sup>」の開拓、学生用ジョブ・カードを取得した訓練受講者などの円滑な就職を促進するために95億円が計上されている。

平成24年度補正予算においては、緊急人材育成・就職支援基金に若者育成支援事業（仮称）を追加し、600億円積み増しすることとしている。若者育成支援事業（仮称）は、若年者の早い段階の「再チャレンジ支援」の取組を強化し、職業自立のために、①若年者人材育成・定着支援奨励金（仮称）、②地域若者サポートステーション事業がある。①は、非正規の若年者に対し実習等を通じた実践的な職業訓練を実施した場合や訓練受講生を正規雇用し定着化した場合の事業主に対する奨励金を創設し、訓練奨励金として1人月額15万円、正規雇用奨励金として1年定着後50万円、2年定着後50万円を助成するものである。②は、地域若者サポートステーション<sup>37</sup>の設置拠点の拡充（115か所→160か所）、学校との連携の強化、若年無業者集中訓練プログラム（仮称）<sup>38</sup>を行うことなどにより、ニート等の若者の就労を強力に支援するものである。

## イ 女性

野田政権下においても働く「なでしこ」大作戦の推進により、女性の活躍促進による経済活性化が推進されていたが、自民党の政権公約<sup>39</sup>においても女性に対する就労支援を積極的に進める旨が明記された。そのため、女性の活躍促進に176億円が計上されている。そのうち、企業のポジティブ・アクション（女性の活躍促進）を支援するために6.1億円、仕事と育児の両立を実現するために73億円が計上されている。企業のポジティブ・アクションとして、企業に対する直接的な働きかけを強力に推進し、専用ポータルサイト等での開示を促進するとともに、企業の労使で男女の均等度合いを把握してポジティブ・アクションにつなげるための事業やメンターやロールモデルの確保・育成が困難な企業がネットワークをつくり、女性の相互研鑽・研修などを行う仕組みづくりを支援する。また、仕事と育児の両立のために育児・介護休業法の周知徹底、期間雇用者の育児休業や短時間勤務の取得などに関する好事例の収集・普及、イクメンプロジェクト<sup>40</sup>の実施等による男性の育児休業の取得促進などを行う。現在、約3割の男性が育児休業の取得を希望しているが、実際の取得率は2.63%となっている。平成29年度には10%へ平成32年度には13%へ上げることを目標として、セミナーやシンポジウムの企画・運営、地域発信型のイクメン<sup>41</sup>普及活動のサポート等イクメンプロジェクトを実施している。

<sup>36</sup> ジョブ・カードを採用面接などの応募書類として活用する企業。ジョブ・カード普及サポーター企業公表件数は、平成24年度：10,059社（平成24年11月30日現在）、平成23年度：9,459社となっている。

<sup>37</sup> 地域若者サポートステーションは、対人関係、精神面などに様々な悩みを抱えていることによって、働くことのできない15～39歳くらいまでの若者の自立を支援するため、各人の置かれた状況に応じて個別・継続的に包括的な支援を行うための地域の若者支援機関からなるネットワークの拠点として、厚生労働省からNPO法人等への委託により運営されている。

<sup>38</sup> 1人最大10万円が訓練奨励金として助成され、合宿形式を含む生活面のサポートと職業実習の訓練等を集中的に行う。

<sup>39</sup> 重点政策2012 自民党

<sup>40</sup> イクメンプロジェクトとは、働く男性が、育児をより積極的にすることや、育児休業を取得することができるよう、社会の機運を高めることを目的としたプロジェクト。

<sup>41</sup> イクメンとは、子育てを楽しみ、自分自身も成長する男性に対する呼称。

## ウ 非正規雇用労働者の雇用の安定及び人材の育成・処遇の改善

非正規雇用労働者の雇用の安定及び人材の育成・処遇の改善に関しては316億円が計上されている。そのうち、有期・短時間・派遣労働者等安定雇用実現プロジェクト（仮称）の推進のために54億円が計上されている。同プロジェクトは、望ましい働き方ビジョン（平成24年3月）や「非正規雇用労働者の能力開発抜本強化に関する検討会」報告書（平成24年12月）などに基づき、非正規雇用で働く労働者の企業内でのキャリア・アップを総合的に支援する。具体的には、正規雇用転換、人材育成、処遇改善などに向けたガイドラインを活用するとともに、事業主のこれらの取組を促進する包括的な助成制度（キャリアアップ助成金）の創設、ハローワークによる事業主支援体制を強化する。助成制度の主な内容として、①正規雇用・無期雇用転換、②人材育成・処遇改善等、③継続就業促進をした場合に一定額を助成することとしている。

また、平成24年度補正予算において成長分野における雇用創出のため、緊急人材育成・就職支援基金の日本再生人材育成支援事業<sup>42</sup>の実施期限を1年延長することとされた。

## エ 成長分野等における雇用創出

成長分野などでの雇用創出の推進のために120億円が計上されている。そのうち41億円が戦略産業雇用創造プロジェクトの創設に充てられる。同プロジェクトにより、製造業を中心に、産業政策と一体となった雇用創造の地域の自主的な雇用創造プロジェクトを支援する。雇用情勢の厳しい都道府県がプロジェクトを提案し、第三者委員会がコンテスト方式で選定、都道府県が地域の関係者による協議会を設置してプロジェクトを実施する。本プロジェクトにおいては支援メニューとして、①地域マネジメント強化、②雇用拡大支援、③人材育成、④指定事業主雇入れ助成が用意されている。また、成長分野・ものづくり分野での離職者や在職者訓練の推進に1,717億円（一部東日本大震災復興特別会計）が計上されている。

平成24年度補正予算においては、緊急雇用創出事業基金に起業支援型地域雇用創造事業（仮称）を追加し、地域の雇用創出のために1,000億円が計上されている。起業支援型地域雇用創造事業は、地域の産業・雇用振興策に沿った企業支援等を行うことにより、地域の雇用の受皿を確保するため、雇用創出に資する事業を民間企業、NPO等へ委託し、失業者を雇い入れるものである。また、委託先の事業者が失業者を正規労働者として継続雇用する場合には、一時金を支給することとなっている。

## （5）子育て支援

平成25年度予算において、待機児童の解消を図るため、保育所などの受入れ児童数の

<sup>42</sup> 成長が期待できる健康、環境、農林漁業分野において、必要な人材の育成を早急に進め、当該労働者の定着を図りつつ、当該産業全体の生産性を高めることを目的に、事業主が雇用する労働者に対して訓練等を行った場合、被災地の復興に必要な建設関係の人材を育成・確保するため、事業主が雇用する労働者に対して必要な研修の受講支援を行った場合に、事業主に対して助成を行う。また、平成25年度末まで延長するとともに、日本再生人材育成支援事業を拡充し、健康、環境、農林漁業分野の事業主が事業主都合で離職した者を新たに雇い入れ、または労働者を出向により受け入れ、訓練を実施した場合にも助成を行うこととした。

拡大（約7万人増）、保護者の働き方や地域の実情に応じた多様な保育を提供するため、家庭的保育（保育ママ）（1万人→1.3万人）、延長保育（58.0万人→60.2万人）、休日・夜間保育（休日：10万人→11万人、夜間：224か所→252か所）、病児・病後児保育（延べ143.7万人→延べ171.8万人）などの充実に合計4,611億円（対前年度比+7.1%）が計上されている。

また、平成24年度補正予算においては、保育士確保のために438億円が計上されている。保育士の人材確保に向けて、保育士養成施設新規卒業者の確保と保育士の就業継続を支援する各種研修等への助成、潜在保育士の就職等を支援する「保育士・保育所支援センター」の設置、認可外保育施設の保育従事者の保育士資格取得支援、保育士養成施設入学者に対する修学資金貸付け、保育士の処遇改善等を安心こども基金で実施することとされた。さらに、安心こども基金を活用し、認定こども園等における保育の充実や地域子育て支援拠点事業について子育て家庭への情報集約・提供などの「利用者支援」を行うなどの機能強化、一時預かり事業の機能強化等により、地域の子育て支援の充実に118億円計上している。

妊婦健康診査の公費助成については、地方財政措置を講ずることにより恒常的な仕組みへ移行することとなった。従来は、補正予算により基金事業の延長を重ねてきたが、妊婦健康診査支援基金で行っている事業に関しては一般財源化することとなったため、平成24年度末で本基金は廃止となる。なお、平成25年度においては、年少扶養控除等の見直しによる地方財政の追加増収分364億円が妊婦健康診査の公費助成に充てられることとなっている。

## （6）介護

平成25年度社会保障関係費のうち介護保険給付費は、2兆4,916億円となっており、対前年度比で6.5%の増加となった。増加の主な要因として、高齢化に伴う自然増が挙げられる。

また、認知症を有する人の暮らしを守るための施策の推進として34億円が計上されている。平成24年の認知症高齢者数は305万人、平成29年には373万人に上ると推計<sup>43</sup>されており、地域で支えていく体制づくりが必要となっている。全国の自治体で、認知症の人とその家族が安心して暮らしていける支援体制を計画的に整備するため、平成24年9月に「認知症施策推進5か年計画（オレンジプラン）」が策定された。これは、平成25年度から29年度までの計画であり、①認知症ケアパスの作成・普及、②認知症の早期診断・早期対応の体制整備、③地域での生活を支える医療サービスの構築、④地域での生活を支える介護サービスの構築、⑤地域での日常生活・家族の支援の強化、⑥若年性認知症施策の強化、⑦医療・介護サービスを担う人材の育成を推進するものである。

なお、「経済危機対応・地域活性化予備費等の活用（第二弾）」（平成24年11月30日閣議決定）において、平成25年度末までの延長を行った介護基盤の緊急整備特別対策事業な

<sup>43</sup> 厚生労働省「認知症施策推進5か年計画（オレンジプラン）」別紙（平24.9.5）

どに加え、地域支え合い体制づくり事業、介護基盤復興まちづくり整備事業などについても、平成 25 年度まで実施期限を延長することとなっている。

#### (7) 障害者

平成 25 年度予算において、障害福祉サービスの確保、地域生活支援などの障害児・障害者支援の推進に 1 兆 3,711 億円が計上されている。そのうち良質な障害福祉サービスの総合的な確保のために 8,229 億円、障害児・障害者への福祉サービス提供体制の基盤整備に 52 億円、障害児・障害者への良質かつ適切な医療の提供に 2,187 億円、地域生活支援事業の着実な実施のために 460 億円が計上されている。

地域生活支援事業においては、平成 25 年 4 月から施行される障害者総合支援法で必須事業化された手話通訳者などの意思疎通支援を行う人材の育成や、成年後見制度の活用を進める観点から意思決定支援を行い、後見業務を適正に担うことができる人材の育成・活用などを実施する。意思疎通支援や移動支援など障害児・障害者の地域生活を支援する事業について、市町村などでの事業の着実な実施や定着を図る。なお、従来障害者自立支援対策臨時特例交付金により取り組んできた事業のうち、地域生活を支える 24 時間の連絡体制の整備などについては、地域生活支援事業で引き続き支援を行う。そのため、障害者自立支援対策臨時特例基金に関しては、平成 24 年度末で廃止となる。

また、平成 24 年度補正予算において、災害時における在宅障害児・障害者の避難スペースの整備に 16 億円が計上されている。

#### (8) 復興・防災対策

平成 24 年度補正予算において、医療施設耐震化臨時特例基金を積み増し、医療施設の耐震化の推進のために 406 億円が計上されている。また、社会福祉施設の耐震化等整備の推進として 143 億円が計上されており、そのうち社会福祉施設等耐震化等臨時特例基金の積み増しに 97 億円、社会福祉施設等の耐震化等のための低利融資のために（独）福祉医療機構への政府出資金として 46 億円が計上されている。これらにより、自力避難が困難な障害者や児童の入所施設の耐震化などの防災対策を推進するとともに、被災地において福祉サービスの提供や地域コミュニティの再生を支援する共生型福祉施設を整備する。なお、社会福祉施設等臨時特例基金は実施期限を 1 年延長することとした。また、災害時でも安全で良質な水道水を安定的に供給できるよう、地方公共団体が実施する水道施設の耐震化・老朽化対策等の推進に要する費用に対して補助するため平成 25 年度予算において 263 億円、平成 24 年度補正予算においても 278 億円が計上されている。

### 4. おわりに

平成 25 年度予算は政権交代から 1 か月あまりで閣議決定がなされたこともあり、社会保障分野においては、野田政権時の予算の枠組みをほぼ踏襲しつつ、一部見直しが行われた。

自民党は、社会保障に関し、自助・自立を第一に、共助・公助を組み合わせるとしており<sup>44</sup>、予算編成時に生活扶助基準の見直しが行われた点が特徴として挙げられる。一方で、年金、医療、介護等の社会保障制度を維持するための課題は山積している。平成25年7月には参議院議員通常選挙が予定され、8月までには社会保障制度改革国民会議の結論が出る予定であり、社会保障制度改革を巡る議論は今後本格化することが予想される。平成26年度予算は、政権交代後において概算要求時から行う初めての予算編成となり、社会保障制度改革の方向性がどう変わるのか今後の動向に注目していきたい。

#### 【参考文献】

藤田雄大「医療保険制度における負担軽減と今後の方向性～医療保険制度の安定的運営を図るための国保法等の一部改正法～」『立法と調査』（2010.8）No. 307

勝俣妃「基礎年金国庫負担割合の維持と財源確保～国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案～」『立法と調査』（2011.3）No. 314

根岸隆史「社会保障・税一体改革における年金制度改正－国民年金法改正案・年金機能強化法案－」『立法と調査』（2012.5）No. 328

---

<sup>44</sup> J-ファイル2012 自民党総合政策集